

## Implementation von Hochschulreformen: das Beispiel der Gesamthochschulen in der Bundesrepublik Deutschland

Neusel, Aylâ; Teichler, Ulrich; Winkler, Helmut

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Neusel, A., Teichler, U., & Winkler, H. (1981). Implementation von Hochschulreformen: das Beispiel der Gesamthochschulen in der Bundesrepublik Deutschland. In W. Schulte (Hrsg.), *Soziologie in der Gesellschaft: Referate aus den Veranstaltungen der Sektionen der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, der Ad-hoc-Gruppen und des Berufsverbandes Deutscher Soziologen beim 20. Deutschen Soziologentag in Bremen 1980* (S. 382-388). Bremen: Deutsche Gesellschaft für Soziologie (DGS). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-188935>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# IMPLEMENTATION VON HOCHSCHULREFORMEN - DAS BEISPIEL DER GESAMTHOCHSCHULEN IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Aylä Neusel, Ulrich Teichler und Helmut Winkler

## 1. Zur Wahl des implementationstheoretischen Ansatzes

Versucht man, das Vorgehen in Analysen über die Hochschulreformen in der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere über Gesamthochschulen (vgl. FLECHSIG, HUBER und PLANDER 1975, MÖLLER 1975, HEYMANN und KARCHER 1976, WINKLER 1979, WEBLER 1980), systematisch einzuordnen, so trifft man vor allem auf "Restriktionsanalysen" oder "Programmevaluationen". Im ersteren Falle wird dargestellt, wie eine gute Idee an den widrigen Umständen scheitert; im letzteren Falle wird in freundlichem oder unfreundlichem Untertone resümiert, in welchem Umfange die ursprüngliche Idee realisiert bzw. nicht realisiert wurde. In beiden Fällen wird ein Planungsdenken bestätigt, demzufolge man zu Beginn einen großen, recht perfekten Plan machen muß und sich dann irgendwie Abstriche ereignen, die man je nach Verbundenheit mit dem Programm bedauert oder gelassen zur Kenntnis nimmt und je nach Glauben an Ideen oder pragmatischen "Realismus" als Scheitern oder als den normalen Lauf der Dinge betrachtet.

Das hier mit einigen Thesen vorgestellte Projekt versucht dagegen, mit Hilfe von "Implementations"-Ansätzen die Dynamik von Programmverschiebungen und den Stellenwert der Verfahren für die Einführung von Reformen für deren Ergebnisse zum Gegenstand der Analyse zu machen.

Es wird auf eine wissenschaftliche Diskussion rekurriert, die sich entwickelte, als die Euphorie vieler Planungsansätze in Wanken geriet (vgl. WOLLMANN 1979, MAYNTZ 1980). Der kleinste gemeinsame Nenner von Implementationsansätzen, die hier nicht im einzelnen dargestellt werden sollen, liegt darin, Zielverschiebungen des Programms im Realisierungsprozeß und Durchsetzungsschwierigkeiten von Programmen als den Normalfall zu betrachten und das Entstehen solcher Veränderungen gegenüber den ursprünglichen Plänen in den Mittelpunkt der Analyse zu rücken. Implementationsansätze lenken zum Beispiel die Aufmerksamkeit darauf, daß den Programmformulierungen oft Annahmen über soziale Wirkungszusammenhänge zugrundeliegen, die erst im Realisierungsprozeß geprüft werden; daß die Programme zu Beginn

häufig unvollständig sind und später allmählich elaboriert bzw. modifiziert werden; daß viele Programme relativ naive Vorstellungen über die Realisierung haben und Implementationsstrategien oft nur rudimentär bestehen; daß schließlich für spezifische Gegenstandsbereiche besondere Implementationsstrategien notwendig sein mögen.

## 2. Kontext und Anlage des Projekts

Die Erfahrung, daß in vielen Ländern Europas ambitionierte Hochschulreformprogramme, die um 1970 entwickelt wurden, nur zu relativ begrenzten Veränderungen führten, gab Anlaß zu einer international vergleichenden Studie über die Implementation von Hochschulreformen. 10 Reformvorhaben aus 8 europäischen Ländern werden untersucht, wobei jeweils Wissenschaftler der entsprechenden Länder einen gemeinsamen Raster verwenden. Behandelt werden dabei Hochschulneugründungen in abgelegenen Regionen, Veränderungen der Beziehung von Kurz- und Langstudien, neue Formen der Zulassung und das Fernstudium.

Hauptthemen im Untersuchungsraaster sind: historischer Überblick, formelle und informelle Ziele zum Zeitpunkt der Programmformulierung, Ergebnisse der Reformen, Grundinformationen zum Implementationsprozeß, Verschiebungen der sozio-ökonomischen Bedingungen und politischer Prioritäten, der Stellenwert des Verhaltens der beteiligten Gruppen, einzelner Personen, der Verfügbarkeit finanzieller Ressourcen und der Medien, die Kompatibilität der Reformen mit dem zuvor bestehenden Hochschulwesen und der Einfluß formaler Entscheidungsstrukturen auf den Reformprozeß.

Die Abstimmung der Fallstudien dieses Projektes, das von L. CERYCH (1979, 1980) koordiniert wird, wird darüber hinaus durch die Empfehlung bestimmter Grundlagenliteratur, durch vorbereitende Konzeptionspapiere und durch Kommentare zu Zwischenberichten gefördert. In einem Konzeptionspapier heben Ladislav Cerych und Paul Sabatier vor allem folgende Aspekte hervor: (a) Für die Analyse der Sequenz des Implementationsprozesses wird das oft gewählte Drei-Studien-Schema Programmformulierungs-, Implementations- (Programmelaborierung, -einführung) und Reformulierungsphase verwendet. Die analysierten Fälle der Hochschulreformen sind dabei: typische Fälle von "geplantem Wandel", bei denen die Programmatik zu Beginn relativ ausgeprägt ist. (b) Bei der Analyse des Ausmaßes des erwünschten Wandels ist zu unterscheiden nach dem Ausmaß der involvierten Personen, der berührten Institutionen und der "Radikalität" des Programms. (c) Die ursprünglichen Programme müssen auf ihre Klarheit, Konsistenz, Prioritätensetzung und die Ober-

prüfbarkeit der intendierten Folgen hin untersucht werden. Je mehr die Programmatik von einem solchen Idealbild abweicht, desto mehr ist bereits durch die Programmstruktur für eine relative Eigendynamik der Implementation gesorgt. (d) Bei der Prüfung der Zielerreichung ist es gerade im Falle der Analyse von Hochschulen - als relativ offener und diffuser Organisationen - erforderlich, "inoffiziellen" Zielen zu Beginn der Implementationsphase und Zielverschiebungen große Aufmerksamkeit zu widmen. (e) Als wichtigste Faktoren zur Erklärung des Implementationsprozesses werden genannt: die offiziellen Ziele, die Angemessenheit der zugrundeliegenden Annahmen über Wirkungszusammenhänge, die Angemessenheit der finanziellen Ressourcen, die Zielverbundenheit der Akteure und der sonstigen Beteiligten und Betroffenen sowie der Wandel programmrelevanter sozio-ökonomischer Bedingungen und politischer Zielprioritäten.

Die Gesamthochschulreform stellt in diesem Rahmen einen sehr interessanten Fall dar, weil hier sehr weitreichende Veränderungen intendiert wurden. Auch sind - bedingt durch die Kulturhoheit der Länder - in diesem Falle mehrere Beispiele von Implementationsprozessen innerhalb eines Programmrahmens beobachtbar: Dadurch kommt man einer quasi-experimentellen Situation nahe, in der ähnliche Programme auf unterschiedlichem Wege zu realisieren versucht wurden. Diese Fallstudie umfaßt neben einer Literaturlauswertung auch 30 Experteninterviews mit Akteuren der Hochschulpolitik und -planung: die Interviews folgten entweder einem Gesprächsleitfaden in Anlehnung an den Untersuchungsrafter oder den Befragten wurden vorläufige Ergebnisse der Studie vorgelegt, damit die Aussagen im Gespräch bestätigt, ergänzt oder revidiert werden konnten.

Im folgenden seien einige vorläufige Aussagen der laufenden Studie zusammengefaßt. Aufgenommen werden hier die Ergebnisse ("outcomes") im Hinblick auf das Hochschulwesen, ferner die Gründe für die Nicht-Realisierung von Gesamthochschulen und schließlich wichtige Faktoren, die den Implementationsprozeß im Falle der erfolgten Gründungen in Hessen und Nordrhein-Westfalen beeinflusst haben.

### 3. Ergebnisse der Gesamthochschulentwicklung

Die Fallstudie belegt, daß die intendierte Neuordnung der Gesamtstruktur des Hochschulwesens angesichts der geringen Zahl erfolgter Gesamthochschulgründungen offensichtlich nicht erreicht wurde. Im Falle der bestehenden Gesamthochschulen wurde ein gewisser Beitrag zur Erweiterung der Studienchancen benachteiligter Gruppen, eine erhöhte Durchlässigkeit und zum Teil auch eine Integration der Ausbildungsziele von Universitäten und Gesamthochschulen erreicht.

Eine Darstellung der Ergebnisse der Gesamthochschulreform ist dadurch erschwert, daß oft keine eindeutige Messung - etwa für die Veränderung des Charakters des Studiums - möglich ist. Hinzu kommt, daß die von Anfang an bestehenden Zielkonflikte jede Bewertung der Erträge erschweren. Hohe Übergangsquoten von kurzem zum langen Studium können einerseits als Erfolg einer Chancengleichheits- und Durchlässigkeitspolitik, andererseits als ein Versagen hochschulinterner Selektion und als Mißerfolg bei dem Versuch, ein kurzes Studium attraktiver zu machen, interpretiert werden.

#### 4. Gründe für die Nicht-Realisierung von Gesamthochschulen

Bei der Analyse, warum die Gesamthochschulen zumeist nicht realisiert wurden, ergeben sich methodische Probleme: Man kann schwer den Moment bestimmen, zu dem ein Plan passê ist; auch muß eine Minimalgrenze von Realisierung bestimmt werden. Ferner haben viele Faktoren, die in einem Fall zur Nicht-Realisierung beitrugen, in anderen Fällen nur die Modifikation von Gesamthochschul-Programmen ausgelöst. Schließlich lassen sich jeweils nur Konstellationen von Faktoren ausmachen, die für die Nicht-Realisierung entscheidend waren.

Im Hinblick auf das Programm ist bemerkenswert, daß Gesamthochschulen nicht unter CDU-Regierungen realisiert wurden: Hier war zum Teil eine "Radikalität" von diskutierten Programmen hemmend, zum Teil jedoch auch eine Marginalität, denn "Kooperative Gesamthochschulen" wurden nicht geschaffen. Die Realisierung von Gesamthochschulen war auch dadurch erschwert, daß die intendierten Reformen sehr komplex waren, aber kaum exklusive Zielsetzungen existieren, bei denen allgemein Organisationskonsens darüber bestand, daß die Organisationsform Gesamthochschule unentbehrlich sei, um diese Ziele einzulösen.

Im Hinblick auf Voraussetzungen im Hochschulangebot kann man feststellen, daß räumliche Nähe bzw. Ferne einzubeziehender Einrichtungen nicht ausschlaggebend war, daß die Einbeziehung bestehender Universitäten nicht gelang und daß der intendierte Ausbau von Studienplätzen die Etablierung von Gesamthochschulen erleichterte.

Im Hinblick auf die Implementationsstrategie muß man darüber hinaus für die Nicht-Realisierung festhalten, wenn der historisch richtige Augenblick verpaßt wurde und wenn detaillierte inhaltliche Programklärungen der organisatorischen Entscheidung vorangingen. Man kann feststellen, daß jeweils sehr unterschiedliche Haltungen von beteiligten und betroffenen Personen bestanden und daß diese je

nach gewählter Implementationsstrategie sehr unterschiedliches Gewicht im Entscheidungsprozeß hatten; abgesehen von der Frage der frühen organisatorischen Grundsatzentscheidung scheinen Unterschiede der Entscheidungsstruktur den Entwicklungsprozeß nicht stark beeinflußt zu haben.

#### 5. Einflüsse auf die Implementation "erfolgreicher" Gesamthochschulgründungen

Unter den vielfältigen Befunden, welche Faktoren die Gesamthochschulentwicklung im Falle von Hessen (Kassel) und Nordrhein-Westfalen beeinflußt haben, sei hier lediglich auf die Unterschiede in den Implementationsstrategien verwiesen. Das Hessische Kultusministerium sah zu Beginn eine starke Konzentration der Entscheidungsbefugnisse im Implementationsprozeß bei besonderen Instanzen und eine spätere Überführung auf diejenigen Instanzen der Hochschule vor, die im Regelfall für solche Entscheidungen zuständig sind. Gesetzliche Rahmenbedingungen, Curricula, Personalrekrutierung und Organisationsstruktur sollten also unter institutionellen Sonderbedingungen mit Planungsstäben entwickelt werden, bevor die typischen Strukturen der Hochschulselbstverwaltung voll zur Geltung kommen konnten. Das zuständige Ministerium von Nordrhein-Westfalen dagegen setzte einerseits härtere Rahmenbedingungen, übertrug andererseits die weiteren Entscheidungen zur curricularen und organisatorischen Entwicklung recht frühzeitig den dafür in den Hochschulen gewöhnlich zuständigen Instanzen; besondere Implementationsaufgaben wurden daneben vor allem den neuberufenen "Eckprofessoren" zugeteilt, die dann mit größeren Rechten innerhalb der Regelstrukturen wirkten. Die erstere Strategie schlug sich zum Teil in Ergebnissen nieder, die die ursprünglichen Reformansprüche stark aufnahmen, zum Teil in größeren Kontroversen und Nicht-Realisierungen geplanter Reformen: die letztere führte zu einer größeren Einheitlichkeit bei gleichzeitig geringeren Veränderungen der Studiengänge.

#### 6. Zum Stellenwert von Implementationsansätzen für die Analyse von Studienreformen

Der Bezug auf Implementationsansätze hat sich bei der vorliegenden Studie insofern bewährt, als einige Probleme - etwa die Folgen der formalen Programmstruktur, der Entscheidungskonstellationen und der Implementationsstrategien auf die Erträge von Reformbemühungen - stärker bewußt wurden. Dabei erscheint es angebracht, die Analyse nicht auf einen der konkurrierenden Implementationsansätze zu beziehen, sondern die wichtigsten Fragestellungen der verschiedenen Ansätze jeweils in die Fallstudie einzubeziehen und ihren Erklärungswert für den Fall zu prüfen.

Ein solches Verfahren ist gerade dann angebracht, wenn zu vermuten ist, daß im untersuchten Falle besondere Bedingungen für die Implementation bestehen: Die Hochschulen sind durch diffuse Organisations- und Kommunikationsstrukturen und durch plurale Zielsetzungen der Beteiligten gekennzeichnet: koordinative Entscheidungen werden in Grenzen gehalten, Konsens wird betont, die Wissenschaftsfreiheit ermöglicht, daß sich manche Beteiligte jeweils beschlossenen Koordinationen entziehen. A. ASTIN (1976) vertritt die These, daß diese Bedingungen, ergänzt durch die wissenschaftliche Sozialisation, in jedem Vorschlag die Schwächen zu suchen und hervorzukehren sowie die Originalität des eigenen Erkenntnisstandes zu betonen, in der Regel zur Abwehr von Reformen innerhalb von Hochschulen führen.

Daher ist noch nicht überzeugend geklärt, welche Folgerungen sich daraus für Hochschulreformprogramme und darauf gerichtete Implementationsstrategien ergeben. In jedem Falle sind die Grenzen zwischen Akteuren der Implementation und Betroffenen sehr fließend. Vorstellbar wäre z.B., daß damit ein "Aushandlungs"-Verständnis an die Stelle eines "Steuerungsverständnisses" treten müßte. Auch könnte man zu dem Schluß kommen, daß solche Studienreformkonzepte, die auf Kooperation der Lehrenden in erheblichen Maße angewiesen sind, nur über eine programmatische Differenzierung zwischen den Hochschulen bei hoher Programmloyalität der Lehrenden und nicht bei innerer Pluralität aller Hochschulen zu verwirklichen sind; dieses könnte man jedoch wiederum als ein völlig unrealistisches Programm betrachten. Schließlich ließen sich Implementationsstrategien vorstellen, die vor allem Anreize zur Kooperation bei der Realisierung von Reformen etablieren. In jedem Falle wird es Ziel der noch ausstehenden vergleichenden Auswertung sein, einerseits den Stellenwert übergreifender implementationstheoretischer Ansätze zur Erklärung der Hochschulreformprozesse und deren Ergebnisse zu klären und andererseits die implementationstheoretische Diskussion durch Einbeziehung von Fällen sehr offener Organisations- und Entscheidungsstrukturen zu erweitern.

## Literaturverzeichnis

1. ASTIN, Alexander W.: Academic Gamesmanship. Student-Oriented Change in Higher Education. New York, 1976
2. CERYCH, Ladislav: Higher Education Reform: The Process of Implementation (Towards a Conceptual Framework). In: Education Policy Bulletin. Jg. 7, 1979, Nr. 1
3. CERYCH, Ladislav: Retreat from Ambitious Goals? In: European Journal of Education. Jg. 15, 1980, Nr. 1
4. EILSBERGER, Rupert und GIESEKE, Ludwig: Die Gesamthochschulentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Ad acta. Arbeitsbericht zur Hochschulplanung. 1978, H. 1, S. 1-33
5. FLECHSIG, Karl-Heinz, HUBER, Ludwig und PLANDER, Harro: Gesamthochschule - Mittel oder Ersatz für Hochschulreform? Stuttgart 1975
6. HEYMANN, Klaus-Dieter und KARCHER, Wolfgang (Hg.): Das Scheitern der Hochschulreform. Fallstudie zur Gesamthochschulplanung in Baden-Württemberg 1968-1975. Weinheim, 1976
7. MAJONE, Giandomenico und WILDAVSKY, Aaron: Implementation as Evolution. In: PRESSMAN, Jeffrey und WILDAVSKY, Aaron: Implementation. 2. Aufl. Berkeley, 1979
8. MAYNTZ, Renate (Hg.): Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte. Meisenheim, 1980
9. MÖLLER, Peter: Integrierte Gesamthochschulplanung oder differenzierte Hochschulgesamtplanung. In: Studentische Politik, Jg. 8, 1975, H. 1-2, S. 107-210
10. MÖLLER, Peter: Dokumente zur Gesamthochschulentwicklung. Bonn-Bad Godesberg, 1976 (Sonderheft Studentische Politik)
11. WEBLER, Wolff-Dietrich: Staat, Hochschulpolitik und Planung der Hochschulausbildung. Der Fall Baden-Württemberg als Beitrag zur empirischen Absicherung sozialwissenschaftlicher Theoriebildung. Bielefeld: Universität Bielefeld, unveröff. Diss., 1980
12. WINKLER, Helmut: Zur Theorie und Praxis der Gesamthochschulplanung. München, 1979
13. WOLLMANN, Helmut (Hg.): Politik im Dickicht der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung. Opladen, 1980 (Leviathan Sonderheft 3/1979)